

明治大学社会科学研究所
ディスカッション・ペーパー・シリーズ

No. J-2002-5

多文化共生社会の形成に向けて

明治大学商学部助教授

山脇啓造

2002 年 10 月 20 日発行

明治大学社会科学研究所
〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台 1-1

はじめに

2001年9月11日に米国で起きた同時多発テロ事件は、政治、経済、社会など様々な分野で地球社会に影響を及ぼしている。各国における外国人の出入国規制がより厳格になり、イスラム系の外国人や移民に対する国家の管理が強化されたのは、その代表例といつてよいだろう。欧州では外国人（移民・難民）の受入れが国政の一大関心事となり、これまで受入れに積極的であった社会民主主義政党が衰退傾向にある一方で、受入れに消極的な右派政党が大きく勢力を伸ばしている¹。欧州統合や経済のグローバリゼーション（地球化）が進展する中で、左派政党も右派政党も経済政策では大差がなくなり、外国人政策が主要な政治的争点となっている。米国が「テロとの戦争」を継続すればするほど、多数の難民が生まれることは避けがたく、外国人政策の重要性は、今後より増していくだろう²。

同時多発テロ事件が各国の外国人受入れに抑制的な影響を及ぼしているにもかかわらず、今後、先進国を中心として、外国人の受入れは大きく進んでいくと見てよいだろう。なぜならば、21世紀前半を通じて、地球化と少子高齢化という2つの大きな社会変動が予想されるからである。

1990年代を通じて、情報技術（IT）の革新によって経済活動の地球化が一気に進み、大企業の合併・買収や産業構造の転換が急速に進んでいるが、地球化は、モノやカネ、情報ばかりか、労働者を中心とする人々のグローバルな移動を促している。特に、ここ数年では、経済発展の中枢を担うIT専門家を外国から確保することに多くの先進国が関心を示し、国際的な人材獲得競争が激化している。

人口動態の変化も、各国の外国人受入れに大きな影響を及ぼすだろう。国連社会経済局人口部によれば、世界人口が61億人（2000年）から93億人（2050年）に増大する21世紀前半は高齢化の時代と特徴づけることができる。すなわち、これからの50年間に、先進国全体で65歳以上の高齢者の比率は14%から27%へと、そして途上国も5%から14%へと増加する。特に高齢者の比率が高くなるのは、スペイン、イタリア、日本、ドイツなどであるが、これらの国では、今後の50年間に総人口も大きく減少する³。一方、途上国全体の人口は、49億人から81億人へと増大する⁴。

今後の日本の外国人政策も他の先進国と同様に、地球化と少子高齢化および人口減少の影響を受けることになるだろう。日本でも、外国からのIT専門家の受入れが進みつつある⁵。また、主要先進国の中で、日本の2050年における高齢者の比率はほぼ最高（36%）で、減少人口の絶対数も一番多い（約1,800万人）。日本の生産年齢人口（15～64歳）は既に1995年の8,717万人をピークに減り始めていて、2050年にはピークから4割減の約5,400万人になる⁶。

最近の日本における外国人政策に関する動向を見ると、国会では、昨年来、永住外国人への地方選挙権付与法案や旧植民地出身者の国籍取得特例法案が関心を集める一方、浜松市などブラジル人を中心とする外国人が多住する13都市は、昨年5月に外国人集住都市会議を設立し、国に対して外国人政策全般の見直しを求めている。財界からも、外国人労働者の受入れを求める声が次第に強まりつつあり⁷、テロ事件後、アフガニスタンや北朝鮮などからの難民受入れをめぐる大きな論争も起きている。次第に日本においても外国人政策の重要性が認識されつつあるといえよう。

以上のような現状を踏まえて、本稿の目的は、これまでの日本の外国人政策を批判的に考察した上で、多文化共生社会の形成の意義を明らかにし、多文化共生社会の形成を推進する基本法の必要性を示すことにある。

1. 外国人受入れの歴史と現在

まず、外国人受入れの歴史を振り返り、現状と課題を整理し、外国人政策の転換が必要なことを示す。戦後の歴史を、1980 年頃を境に、それ以前と以後に分けて見ていくことにする⁸。

(1) 1950 年代～1970 年代：主として旧植民地出身者を対象とする政策

戦後日本における外国人の出入国と在留に関する政策を基本的に規定してきたのは、出入国管理法（1951 年制定、入管法と略す）である。入管法には、日本が受入れを認める外国人の活動類型などを示す在留資格が定められている。人口過密を理由に、非熟練の外国人労働者や永住目的の外国人の入国は基本的に認めない方針がとられた。しかし、約 60 万人の旧植民地（主に朝鮮半島）出身者が、戦前から日本に居住していた。戦後これらの人々は日本国籍を喪失して外国人となり、在住外国人人口の大多数を占めた。したがって、1970 年代まで、外国人政策とは韓国・朝鮮人を主たる対象とするものであった。

在日韓国・朝鮮人は、入管法の在留資格に関する規定が適用されない例外的存在であり、その法的地位は暫定的なものであった。1965 年になって、日本と韓国の間で在日韓国人の法的地位に関する協定が締結され、韓国籍の 1 世と 2 世に永住資格が認められた。しかし、朝鮮籍者の法的地位は不安定なままであった。日本の法制度は、国民と外国人の法的地位の格差が大きく、社会保障ほかのさまざまな社会制度も、基本的に日本国民を対象とするものであった。また、国籍法は血統主義を基本とし、外国人の国籍取得は同化的な裁量帰化にほぼ限られていた。例えば、帰化後の氏名については、日本的なものを用いることが当然視された。

1970 年代になると、在日韓国・朝鮮人の中で 2 世、3 世の割合が増え、就職差別を糾弾する運動や、地方自治体に対して住民としての権利を要求する運動が起こる。一部の自治体は、公営住宅や児童手当の国籍条項を撤廃した。

(2) 1980 年代～1990 年代：ニューカマーの増加と新たな外国人政策の模索

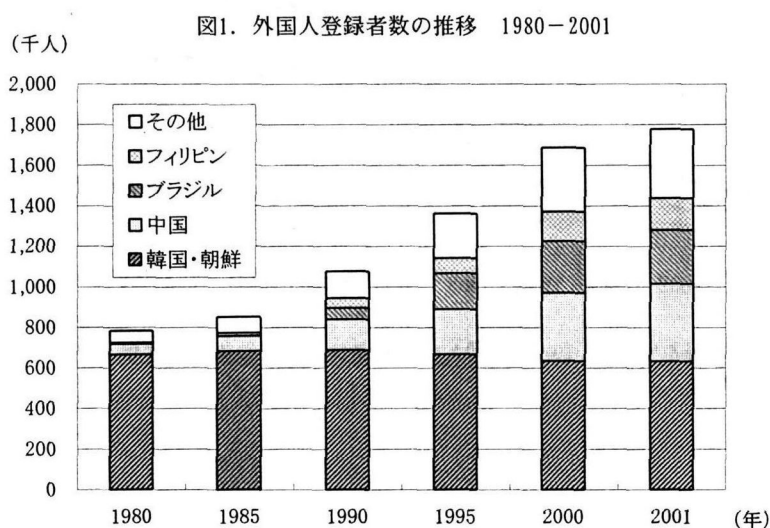
1980 年を前後して、国際人権規約の批准（1979 年）、難民条約への加入および入管法の改定（1981 年）がおこなわれ、日本の外国人政策に転機が訪れる。まず、定住を前提としたインドシナ難民の受入れが 1978 年に始まった。これは、永住目的の外国人の入国を認めない方針の部分的変更といえる。中国帰国者の受入れも、1980 年代になると本格化した。インドシナ難民に対しては定住促進センターが、中国帰国者に対しては定着促進センターが開設され、日本語教育や生活適応の研修がおこなわれた。

在日韓国・朝鮮人の処遇に関しても、大きな変化が訪れる。前述の入管法の改定によって、朝鮮籍者に対する永住が認められるようになるとともに、国民年金や児童手当など、社会保障制度の国籍要件が撤廃される。こうして、内外人平等と永住資格の確立が進んだものの、外国人は、外国人登録証の切り替えのたびに指紋を採取されていた。そのため、在日韓国・朝鮮人を中心として、1980 年代半ばに指紋押捺拒否運動が大きく広がった。

一方、1980 年代には、日本企業などの海外でのプレゼンスの増大や、円高などの経済的要因を背景に、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者が急速に増加していった。いわゆるニューカマーの登場である。当初は風俗産業で働く女性が多かったが、次第に建設現場や工

場で働く男性も増え、女性の就労先も工場や飲食業などに広がった。こうした外国人の多くは、超過滞在者など、非正規に就労する人々であった。そして、好景気で深刻な人手不足が生じた 1980 年代末になると、「外国人労働者問題」が社会の関心を集め、外国人受入れをめぐる「開国派」と「鎖国派」の論争が起こった。

1989 年、外国人雇用の拡大を受けて、入管法が再度改定される。在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人の受入れ範囲が拡大された。また、日系人が活動制限のない在留資格を取得できることが明文化され、1990 年代をつうじて、日系南米出身者、特にブラジル人が急増していく。(図 1) 日系人労働者は愛知県や静岡県、群馬県などの工場が多い特定の地域に集住する傾向があり、日本人住民との間にさまざまな軋轢が起こった。



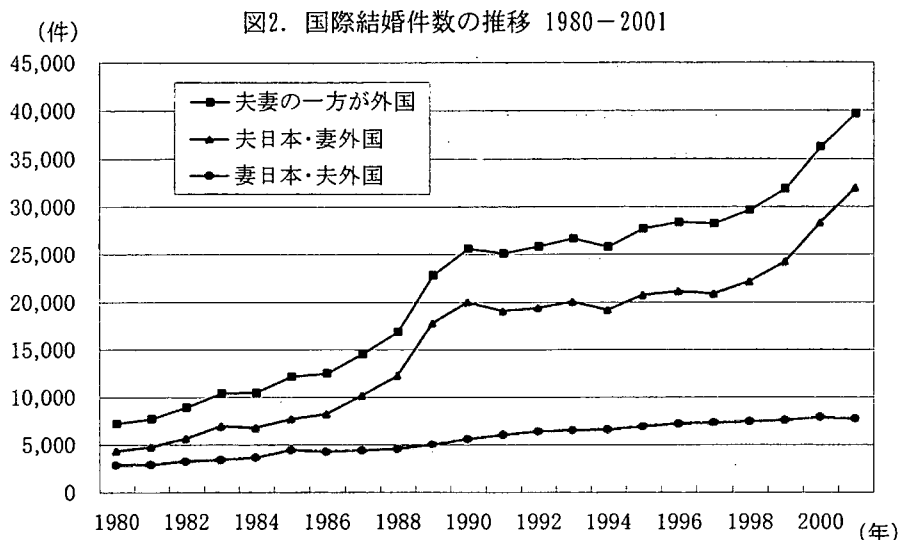
出典:『在留外国人統計』(法務省/入管協会、各年)より作成。

日系人の受入れは、労働力不足と超過滞在者の急増への対応という面があった。超過滞在者は 1993 年には約 30 万人に達し、その後は少しずつ減少している。一方、技術移転の建前をとりながら、実質的には同じく労働力不足対策として、1993 年に始まったのが、技能実習制度である。これは、従来の研修制度を変更し、研修終了後の一定期間、労働者として働くことを認める制度である。

在日韓国・朝鮮人の法的地位についても、1990 年代に入るとさらなる変化が訪れる。すなわち、1991 年に、旧植民地出身者とその子孫に対して、特別永住資格が認められ、1993 年には永住者の指紋押捺義務が廃止された(2000 年には全外国人について廃止)。在日韓国・朝鮮人は、引き続き、公務就任権や地方参政権を求める運動に取り組んでいる。1996 年に川崎市が一般職採用に関する国籍条項を撤廃したのをきっかけに、いくつかの政令指定都市や都道府県において国籍条項の撤廃が進んだ。

最後に、1980 年代以降における外国人をめぐる動向として見落としてはならない現象が二つある。1 つは国際結婚の増大である。日本人と外国人との婚姻は、1980 年代から 90 年代にかけて一貫して増大し、2001 年には 39,727 件となっている(図 2)。改定国籍法(1985 年)が、父親が日本人の場合に限って日本国籍が継承される父系血統主義をやめ、父母両系主義を採用したこともあり、日本籍の「ダブル」(日本人と外国人の間に生まれた子ども)が増えていった。もう一つは、留学生の増大である。日本政府が 1983 年に留学生 10 万人

計画を打ち出して以来、中国など近隣アジア諸国出身の留学生は飛躍的に増大し、2001年5月現在で78,812人となっている。卒業後、日本社会で就職する者も多く、さらに起業家として独立する者も増えており、近年では永住資格を取るなど定住化が進んでいる。



出所:『婚姻統計』(厚生省, 1997年), 『人口動態統計』(厚生省統計情報部, 各年)をもとに作成。

(3) 在日外国人の現在

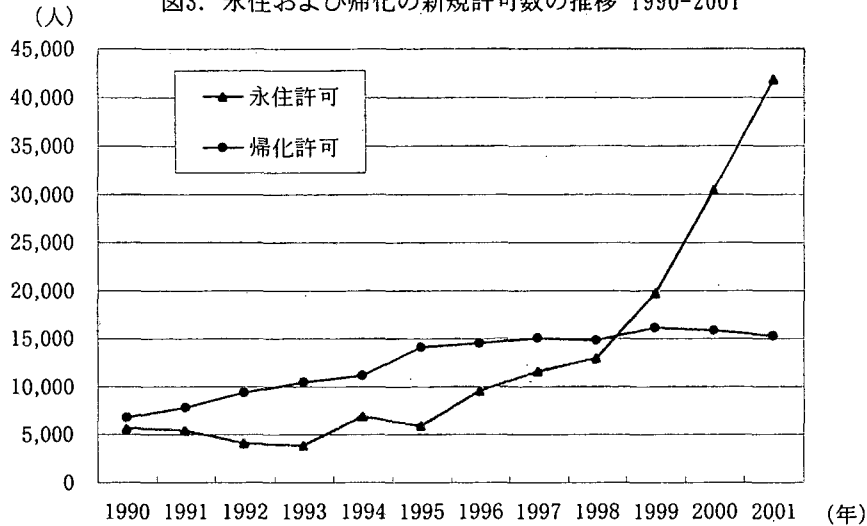
2001年末現在の外国人登録者数はおよそ178万人、総人口の1.4%となっている。このうち、戦前から在住する韓国・朝鮮人および中国人の割合は低下傾向にあり、現在では、おもに1980年代以降に来日したニューカマーが、約7割を占めている。国籍別では、「韓国・朝鮮」が、50万人の特別永住者を含む64万人で登録者全体の38%を占める。以下、台湾出身者を含む中国(34万人、20%)、ブラジル(25万人、15%)、フィリピン(14万人、9%)と続いている。(図1) アジア出身者(74%)と南米出身者(19%)を合わせると、全体の9割を超える。また、フィリピン人の場合、女性が8割を超え、反対にパキスタン人やイラン人の場合には、男性が9割を占めるなど、男女の比率が出身国によってかなり異なる。外国人登録の統計には、超過滞在者や密入国者の大多数が含まれていないことにも留意する必要がある。超過滞在者は2002年1月現在、約22万人となっており、景気後退のなかで、緩やかな減少傾向にあるが、その中には滞在が10年以上になる者も少なくない。

これまで、外国人登録の統計が、日本社会の民族的多様性をあらわす際の指標がわりに使われてきた。その一方で、外国にルーツがありながら、日本国籍を持つ人々のことは、認識されないことが多い。2001年に帰化により日本国籍を取得した人は、15,291人である。

(図3) そのうち、「韓国・朝鮮」籍者が6割を占めるが、中国をはじめ、その他の国の出身者も増えている。また、国際結婚から生まれた子どもも、両親の一方が日本人であれば、出生時に日本国籍を取得する。東京都港区や新宿区で生まれる新生児の2割は、父母の一

方が外国人であるという⁹。こうした外国にルーツを持つ日本国民は、今後ますます増加すると予想され、日本社会の多民族化や多文化共生を考えるにあたって、重要な存在である。

図3. 永住および帰化の新規許可数の推移 1990-2001



注：永住許可数には、特別(1991年まで「特例」)永住許可数を含まない。
出所：『法務年鑑』および『出入国管理統計年報』(法務省、各年)をもとに作成。

(4) 課題

1980年代以降の外国人の増加に対して、当初、行政はほとんど受入れ態勢を持たず、多数のニューカマーが住むようになった地域を中心に、住宅、教育、医療、社会保障など、さまざまな領域で問題が生じた。民間住宅では、外国人に対する入居差別や保証人の問題がある。学校教育においては、日本語を母語としない子どもへの対応が課題になっている。言語の壁は、ほかにも生活のあらゆる面に影響を与えており、とくに、病院での通訳、法廷通訳など、専門用語が多い分野では、人材が不足し、体制の整備が追いついていない。また、健康保険に加入していない外国人が多いことも問題である。さらに、超過滞在外国人の場合には、在留資格が認められないゆえに、基本的人権の保障さえも受けられないことが多い。1999年9月には、超過滞在の期間が10年近いイラン人家族らが、在留許可を求めて東京入管に集団出頭した¹⁰。全国の市民団体や国内外の学者が在留許可を求める署名運動を展開し、2000年2月に、日本人と親族関係のないニューカマーとしては初めて在留特別許可を得た。22万人の超過滞在者の処遇は、真剣に検討すべき時に来ているといえよう。最後に、KSD汚職事件でも話題となった研修生の問題がある。中小企業などにおける労働力不足に、研修制度を使って対応する矛盾があらわになったものといえよう。

旧植民地出身者についても、永住資格が確立したとはいえ、戦後補償、民族教育、公務就任権(とくに管理職への任用)、地方参政権という重要な課題が残されている。たとえば、民族教育に対して、日本政府は戦後一貫して否定的であった。すでに50年を超える歴史をもつ朝鮮学校は、いまだ各種学校としてしか認められていないため、これまで国立大学への進学が許されなかった。また、日本の公立学校に通う在日コリアンへの民族的アイデン

ティティの保障も実現しておらず、大半の子どもたちは「日本人」として通学している。

すでに永住者となっている旧植民地出身者に加えて、近年は、ニューカマーの定住化が進んでいる。この傾向は、「永住」の資格を取得する人が、大きく増えていることからもうかがえる。年間の永住許可数（特別永住者を除く）は、1998年に永住許可の要件が緩和されたこともあって、1997年の11,600人から、2001年には41,889人に急増した（図3）。したがって、外国人を一時滞在者ではなく、日本社会の対等な構成員としてとらえる視点はますます重要になっている。今後いっそうの外国人の定住化が予想されるなか、多文化共生社会の形成のために、永住外国人の地方選挙権・被選挙権取得は焦眉の課題といえよう¹¹。

以上の旧植民地出身者およびニューカマーに関する問題群について、外国人の多い地域の自治体を中心に、さまざまな対応がなされてきた。在日コリアンの多い関西などの自治体では、1970年代から人権施策や教育施策の一環としての取り組みが進められてきたし、最近では、前述のように、ブラジル人などニューカマーの多い都市が、ネットワークを形成し、情報交換や国への政策提言をめざす「外国人集住都市会議」を設立するなど、新しい動きもある。しかし、受入れ制度も、またそれを支える人材も、まだまだ不十分な面が多い。また、自治体のレベルでできることには限界があり、国の法制度や政策の抜本的見直しが不可欠である。

なお、2002年5月に起きた瀋陽領事館事件を契機に、日本の難民認定制度の不備に大きな関心が集まっている¹²。日本は、1970年代末からインドシナ難民を受け入れてきたが、難民条約上の難民としてではなく、主に特別枠による受入れであった。難民条約上の難民としての受入れ数は、日本が同条約に加入して難民認定制度が始まった1982年から2001年までの20年間にわずか291人で、他の先進国と比べて極端に少ない¹³。日本の場合は、そもそも難民認定申請者が少ないのだが、その理由は難民認定制度の不備にあり、申請者が少ないから、認定制度も整備されないという悪循環に陥っているといえよう。法務省入国管理局から独立した難民認定機関を設け、認定申請者の法的地位の安定化を図り、認定難民の定住化への支援を行うなど、改善を急ぐべきである。

（5）外国人政策の転換へ

以上から明らかなように、これまで日本では、外国人政策と出入国管理政策とが、ほぼ同義とみなされてきた。すなわち、外国人に関する政策とは、法務省入国管理局が所管する外国人の出入国および在留の管理に関する政策を意味していた。これは、日本政府が、1980年代に入るまで在日外国人の大半を占めた旧植民地出身者である韓国・朝鮮人を、治安維持の観点から、いかに管理するかという発想に立っていたためである。また、戦後、新たに整備された出入国管理体制において、人口過密を理由に外国人の定住化を防ぐことが政策目標のひとつとなっていた影響も大きいといえよう。

日本経済は、すでにいくつもの分野で外国人労働者に依存している。そして、新たな外国人労働者の受入れ論議をよそに、多くの外国人が日本社会に生活の基盤を築いていることも明らかである。したがって、現在、必要なのは、出入国政策にとどまらない外国人政策、さらには日本国籍をもつ民族的少数者にかかわる領域を含め、外国人の定住化を前提とした、総合的な社会統合政策である。社会統合とは、社会のまとまりを維持して、社会の安定をはかることであり、外国人を住民、あるいは社会の構成員と認め、内外人平等の観点から、外国人の社会福祉や人権保障を実現し、社会参加を推進することを指す。社会

統合政策には、社会の文化的同質性の維持を志向する同化主義的な方法と社会の文化的多様性を認める多文化主義的な方法があるが、外国人や民族的少数者の文化的アイデンティティを尊重する観点からは、できるだけ多文化主義的な方法を採用することが望ましい。従って、社会統合政策の構築には、平等と多文化共生の二つの理念が重要である¹⁴。

戦後日本の外国人政策は、基本的に出入国管理の性格を強く持ち、社会統合の視点が欠けていたが、1980年代以降は、定住化を前提とした政策に移行しつつあるとも言える。1982年には、国民年金や児童手当など社会保障制度の国籍条項を撤廃し、朝鮮籍者に「特例永住」を認めたが、これは実質的に外国人も日本社会の構成員であることを承認したものと見ることができる¹⁵。1990年には、入管法の改定によって、就労制限なく、最大3年間の在留が認められ、在留期間の更新も可能な「定住者」の在留資格が新設された。その結果、ブラジルを中心とする南米からの日系人が急増した。また、1998年には、「永住者」の在留資格の居住要件が20年から10年に短縮されるとともに、日本人の実子の場合、在留1年で永住資格が認められることが確認され、同年以降、永住者が急増している¹⁶。さらに、1999年10月には、規制緩和の要請に応えるとともに、外国人の在留を一層安定したものとすることを目的に、「人文知識・国際業務」や「技術」などの在留資格に定められた最長の在留期間が1年から3年に延ばされた¹⁷。

2000年3月に法務省入国管理局が発表した「第2次出入国管理基本計画」では、「人権尊重の理念」の下で、「日本人と外国人が心地よく共生する社会の実現」を目指し、「長期にわたり我が国社会に在留する外国人の定着の円滑化」を図るため、「個々の行政分野の断片的な関与ではない総合的な外国人行政を構築していく必要」を認めている。そのために、政府全体として、「定住者の受入れ範囲と受入れ後の各種行政の施策との総合的調整の在り方を検討する必要がある」という。これは、外国人の定住化を前提に社会統合の視点を取り入れた外国人政策の構築を表明したものとして、高く評価すべきであろう。

2002年7月に発表された、厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課が組織した外国人雇用問題研究会の報告書も、1989年の入管法改定から10年あまりが経ち、「外国人労働者の多様化が進むとともに定住化傾向も強まっており、長期にわたって居住している日系人を中心に、外国人が日本社会の一員として日本国民と『共生』する上で、教育問題、医療問題などの様々な問題が表面化し始めている」ことを認めている。そうした認識に基づいた上で、外国人の定住化を前提にした外国人労働者受入れ制度の見直しの必要性を訴えている。外国人労働者受入れのあり方について、諸外国の制度も参考に具体的な検討を行っているが、「社会的統合のための施策」の重要性を強調した内容となっている¹⁸。

なお、定住化を前提にした社会統合の視点に立った外国人受入れの経験が、日本にまったくないわけではない。前述のように、インドシナ難民と中国帰国者の受入れがそれである。インドシナ難民の受入れに関しては、姫路定住促進センター（1979年開設）、大和定住促進センター（1980年開設）、国際救援センター（1983年開設）において、定住促進事業を行ってきた。姫路と大和のセンターは既に閉鎖され、現在、唯一開設されている国際救援センターでは、来日後の最初の6ヶ月間、日本語教育や生活適応の研修を受けることができる。2002年7月現在、定住を許可されたインドシナ難民は10,868人である。また、中国帰国者の受入れに関しては、1984年、帰国後の最初の4ヶ月間、日本語教育、生活適応の研修及び定着地の斡旋などを行う中国帰国孤児定着促進センター（1994年中国帰国者定着促進センターに改称）が開設された。1988年には各地に中国帰国者自立研修センターが開設され、定着促進センターの研修課程を終了した帰国者がそれぞれの居住地において日本語教育、生活相談及び就労相談を受けられるようになった。2001年には帰国者への継

統的支援や交流を推進する中国帰国者支援・交流センターも開設された。2002年8月現在、帰国者総数は19,824人を数えている。これらのセンターに蓄積された受入れ経験を、インドシナ難民や中国帰国者に限定せず、ひろく今後の外国人受入れに活用すべきなのは言うまでもない。

2. 多文化共生社会を形成する必要性

「共生」とは、異質な集団に属する人々が、互いのちがいを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていくことと定義する。「多文化共生社会」とは、国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め、対等な関係を築こうとしながら、共に生きていく社会を指す。それは、多様性にもとづく社会の構築という観点に立ち、外国人や民族的少数者が、それぞれの文化的アイデンティティを否定されることなく社会に参加することを通じて実現される、豊かで活力ある社会である。以下、21世紀前半の日本において、多文化共生社会を形成する意義を明らかにするとともに、多文化共生社会の形成を推進しない場合に予想される事態を示したい。

(1) 多文化共生社会を形成する意義¹⁹

①人権の確立

多文化共生社会においては、国籍や民族などに基づく差別がなく、誰もが一人の人間として尊重されると同時に、自らの存在に誇りを持つことができる。外国人や民族的少数者が尊重される社会は、「多数者」の中の少数者も尊重される社会でもある。このような社会を構築することにより、普遍的な人権の確立が図られる。

②民主主義の成熟

政策・方針決定過程への外国人や民族的少数者の参画は、この過程に社会の構成をより正確に反映させることで、民主主義の全体的成熟を促す。日本全体では外国人人口の比率が1.4%に過ぎず、外国人の比率が10%前後に増え、民主主義と国民国家という二つの政治原理の対立が議論されてきた西欧諸国のような状況にはいたっていない²⁰。しかし、外国人人口が15%に達した群馬県大泉町の例をあげるまでもなく、外国人には集住傾向があり、まもなく人口減少時代が始まることから、近い将来、外国人や民族的少数者の比率が10%を超える自治体は珍しくなくなるであろう。

③新たな経済社会の構築

多文化共生社会の形成により、国籍や民族にかかわらず誰もが、自らの選択により、個性や能力を発揮しながら、社会の様々な分野で活躍する機会が確保される。多様な文化的背景をもった人々が社会の様々な分野に参画することによって、新たな価値が創造され、人口減少下における持続可能で豊かな経済社会の構築が可能になる。

④地球社会への貢献

国により、政治、経済、社会、文化の状況が異なっても、外国人や民族的少数者にかかわる問題には共通するものが多く、人種差別撤廃条約（1969年発効）、国際人権規約

(1976 年発効) など一連の国際人権条約の採択によって、国連を中心に各国が連帯して取り組んできた。前述のとおり、移民・難民問題は各国において、その重要性を増しつつあり、EU は共通の移民政策の立案に取り組んでいる²¹。人々のグローバルな移動がますます活発になり、多文化共生社会の形成は、全地球的な課題になろうとしている。日本は自ら多文化共生社会の形成を推進することにより、アジアを始めとする地球社会に貢献することができる。また、文化的多様性を尊重する社会からは、異文化理解やコミュニケーション力に優れた、地球社会を舞台に活躍する人材が生まれてくるに違いない。

(2) 多文化共生社会の形成を推進しない場合

もし、今後の外国人の更なる増加と定住化にもかかわらず、日本が社会統合政策を構築せず、多文化共生社会の形成を推進しない場合、どのような事態が起こるであろうか。

現在、外国人に関する課題の中で、最も注目されているのは、子どもの不就学問題である。日本で暮らす義務教育年齢のブラジル人の子どもは約 3 万人で、そのうち日本の公立学校に通っている子どもが 7,500 人前後で、ブラジル学校に通う子どもを加えても、就学しているのは 1 万人程度に過ぎないという。従って、2 万人の子どもが不就学となっている²²。不就学の子どもの中には、非行に走る者もいるし、不良グループの抗争に巻き込まれる場合もある²³。また、幼少時に日本にやってきて、日本語もポルトガル語も日常会話のレベルを超えて習得できないまま成長した子どもも現れている。ブラジル人は、この 10 年余りの間に急増しているが、就労目的で短期間の滞在後に本国に帰国するつもりでも、実際には滞在が長期化する場合が増えており、2 万人の不就学の子ども達をこのまま放置すれば、近い将来、大きな社会問題となり、国際的な批判を受けることになるだろう。

外国人の医療問題も各地で深刻化している。外国人労働者の健康保険未加入率は異常に高く、静岡県浜松市や愛知県豊田市で約 5 割と推定されている²⁴。その結果、良心的な医療機関が治療費を肩代わりしたり、治療費の負担を恐れる医療機関が診療を拒否したり、治療を避けて、結果的に健康を大きく害する外国人が増えるという事態が生じている²⁵。また、国民年金制度が 1982 年に国籍条項を撤廃した時の不完全な経過措置によって、在日韓国・朝鮮人の高齢者や障害者は無年金となっており、その解決が求められているが、ブラジル人などニューカマーの中でも、近い将来、無年金問題が発生するようになるだろう。

また、日系人労働者の多い東海地方を中心として、この 10 年程の間に、入居の容易な公営住宅に外国人が集住する傾向が強まっており、住民の 3 割から 4 割が外国人という団地もある。そうした団地の中には、住民間の深刻な軋轢が生じている例もある。愛知県では、1999 年に右翼、暴走族関係者と外国人住民の対立にまでエスカレートした事件も起きている²⁶。これらの団地の多くでは、自治会やボランティアによる交流活動が組まれ、行政も相談窓口を設けるなどの対応を行っているが、日本人住民がトラブルを避けて引越し、ますます外国人の比率が高くなる例もある。このままでは、欧米の多くの都市のように、日本人と外国人の住み分けが定着し、社会の階層化が進む可能性が高い。

一方、景気の低迷と失業率の悪化のなか、欧州と同様に日本でも、「外国人」をひとくくりにして厄介者扱いするような考え方が広がりつつある。とりわけ外国人と犯罪とを短絡的に結びつけるような警察の広報やマス・メディアの報道が、ここ数年目立っている。こうした広報や報道は、外国人に対する日本社会の偏見を助長し、ひいては外国人をますます疎外するという悪循環を生み出すものである²⁷。いったん生まれた偏見やステレオタイプを解消することは困難であるが、外国人も日本社会の構成員であるということを政府が積

極的に承認しなければ、外国人に対するイメージはますます悪化するだろう。

社会的疎外の問題は、外国人だけでなく、日本国籍をもつ民族的少数者にも当てはまる。近年、外国にルーツをもつ日本籍者が大きく増えているのは前述のとおりだが、日本社会では、民族的・文化的同質性を自明のもの、あるいは望ましいものとする考え方が広く受容されており、「日本国民」という言葉は、多数者である「日本民族」と重なるものと想定されやすい。そのため、多数者と異なるアイデンティティを表現することは、奨励されるどころか反感を買い、たとえば日本国籍をもちながら「日本的」ではない名前を名乗っている人々が、民族差別の対象となることも少なくない。このような社会状況では、国籍にかかわらず、多数者とは異なる出自や文化、宗教などをもつ人々が、疎外されてしまうことになる。

1970年代まで日本の外国人人口の大半を占めてきた旧植民地出身者とその子孫である韓国・朝鮮籍者は、1980年代後半以降、減少し続けている。これは日本人と結婚する者が圧倒的に多く、その子どもは日本国籍になることや、毎年帰化により日本国籍を取得する者が約1万人にのぼることによる。こうした日本国籍の子ども達は日本の公教育によって「日本人」として育てられ、帰化をした者は「日本名」を名乗って、「日本人」として生きている場合が圧倒的に多いが、これは、民族的少数者に対する人権侵害である。こうした社会のあり方が続く限り、今後、日本がかりに本格的な移民の受入れ政策を採用したとしても、思うように受入れは進まないだろう。

以上、多文化共生社会の形成を推進しない場合、どのような事態が予想されるか、いくつかの具体例を示した。多文化共生社会の形成を推進するには、一定の費用がかかることは間違いなく、今日の国や自治体の財政状況から、そうした出費は困難にみえるかもしれない。しかし、それは、多文化共生社会の形成がもたらす利益や、多文化共生社会の形成を推進しない場合に必要となる経済的・社会的費用を考慮したうえで、総合的に評価すべきなのである。

3. 多文化共生社会基本法の必要性

多文化共生社会を形成する意義が認められるとすれば、その実現のために必要なのが、多文化共生社会の形成を推進する基本法の制定である。以下に、多文化共生社会基本法（仮称）制定の意義と、同基本法に盛り込まれるべき主な内容を明らかにしたい。

（1）多文化共生社会基本法の意義²⁸

①個別法令の解釈・運用・立案にあたって基本的な考え方を提示する

外国人や民族的少数者に関する分野に属する事項を対象とする個別法令を解釈、運用し、および立案するにあたって、その個別法令自体に特段の規定がない限り、多文化共生社会基本法に規定されている目的や基本理念に沿うように考慮が払われなければならない。基本法を制定することによって、各種法律に基づく行政施策の企画・立案や政府提出法律案の作成、そして裁判の際の各種法律の解釈にあたっての基本指針が政策決定者、裁判所に対して示され、実質的な総合性が確保される。なお、基本法は、各分野における基本的事項を定めているのであるから、基本法と同一の分野に属するものを対象とする法律に対して、基本法を優越させ、憲法と個別法との間をつなぐものとして実質的に機能させようと

する立法政策的意味を含んでいる。

②多文化共生社会の形成の推進にあたって、総合性と効率性を確保するための多文化共生基本計画を国や都道府県に義務づける

多文化共生社会の形成の推進にあたっては、行政施策を基本理念にそって矛盾のないよう、総合的・一体的に実施に移し、経済、社会情勢の変化に適時適切に対応して効率的に展開していくことが必要である。そのため、行政の各部署が一体となって総合的に施策を実施でき、その時々行政需要に機動的に対応できる計画による調整の仕組みを設ける必要がある。多文化共生社会基本法は国や都道府県に多文化共生基本計画の樹立を義務づけることによって、この要請に応えることができる。

③推進主体の責任の所在を明確にする

多文化共生社会基本法に示された基本理念に沿って、外国人や民族的少数者に関する政策を総合的、効率的に実施するためには、推進主体の責任の所在を明確にする必要がある。多文化共生社会基本法によって、国、地方公共団体および市民のそれぞれの役割、責任の所在と範囲が明確となり、その連携を図ることが可能となる。

なお、外国人といっても、実際には様々な文化的背景をもった人々であり、地域によって、多文化共生をめぐる課題は大きく異なるので、国は各種行政の最低限の基準を示すにとどまり、できる限り、地方公共団体、特に、実際に地域の課題に取り組む市町村の裁量を認めることに留意しなければならない。

④推進体制を提示する

基本理念に沿って政策を総合的、効率的に、かつ市民からの信頼を保ちながら推進していくためには、具体的な推進体制を整備しなければならない。多文化共生社会基本法の制定によって、政策推進にあたって総合調整機能を持ち、かつ広く社会各層の考えを反映させる推進体制を提示することができる。

これまで、日本の外国人行政は、外国人の出入国の分野については法務省（入国管理局）が担い、在留外国人に関しては、同じく法務省が外国人登録に関する事項を所管するほか、就労と社会保障、教育、住宅の分野は、それぞれ厚生労働省、文部科学省、国土交通省が担ってきた。また、地域に暮らす外国人と直接のかかわりをもつ地方公共団体は、総務省の所管である。前述のように、この10年、各地で外国人住民が増え、さまざまな課題が生じたが、縦割り行政の弊害で、日本政府の対応は不十分なものであった。

諸外国をみると、伝統的な移民国家であるオーストラリアには移民多文化省があり、欧州諸国においても、たとえばスウェーデンでは、出入国庁のほかに統合庁を設けている。また、ドイツでは、連邦政府に外国人問題担当官事務所が設置され、多省庁にまたがる外国人に関する行政の調整を図っているほか、州や基礎自治体レベルでも同様な担当官を置いている。

従って、日本も多文化共生社会の形成をめざした推進体制を整備する必要がある。その点では、男女共同参画社会の形成をめざした推進体制が参考になる。まず、多文化共生推進会議（仮称）を内閣府に設置する。同会議は、多文化共生基本計画の原案を策定するとともに、政府の施策の実施状況を監視する。また、内閣府に多文化共生局（仮称）を設置する。多文化共生局は、多文化共生推進会議の事務局としての機能も担いつつ、多文化共生社会の形成の推進に関する事項についての企画立案、総合調整を行うほか、多文化共生

社会基本法および多文化共生基本計画に基づき施策を推進していく。なお、内閣に、内閣総理大臣を本部長として、全国務大臣で構成される多文化共生推進本部を設置する必要がある。

(2) 多文化共生社会基本法の主な内容²⁹

①法律の目的

多文化共生社会基本法の目的は、多文化共生社会の形成を総合的かつ計画的に推進することにある。そのために、多文化共生社会の形成の推進に関する基本理念を定め、ならびに国、地方公共団体および市民の責務を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定める。

②基本理念

多文化共生社会の形成を推進する上での基本理念は3つある。第1に人権の尊重である。外国人および民族的少数者の個人としての尊厳が重んぜられること、そして、外国人および民族的少数者が、国籍や民族による差別的取り扱いを受けずに、個人として能力を発揮する機会が確保されることが重要である。第2に、政策等の立案および決定への参画である。外国人が日本国民と対等な地域社会の構成員として、地方公共団体における政策または民間の団体における方針の立案および決定に参画する機会が確保されること、ならびに民族的少数者が民族的多数者と対等な社会の構成員として、国、地方公共団体における政策または民間の団体における方針の立案および決定に参画する機会が確保されることが重要である。第3に国際的協調である。多文化共生社会の構築は今や全地球的課題であり、国際的な人権保障の取り組みと連携して進めていかなければならない。

③国、地方公共団体および市民の責務

まず、国は、基本理念にのっとり、多文化共生社会の形成の推進に関する施策を総合的に策定し、実施する責務を有する。次に、地方公共団体は、基本理念にのっとり、その地域の特性に応じた施策を策定し、実施する責務を有する。外国人に関する課題は、地域によって大きく異なるため、地域の特性を重視することは極めて重要である。最後に、市民は、職域、学校、地域、家庭その他の社会のあらゆる分野において、基本理念にのっとり、多文化共生社会の形成の推進に寄与するように努めるべきである。

④多文化共生基本計画

多文化共生社会の形成を推進するためには、基本理念にそって、施策を総合的かつ計画的に実施に移すことが重要であり、政府に多文化共生基本計画の策定を義務づける。政府は、基本計画の策定にあたって、地方公共団体がその区域の特性に応じた施策を実施できるように配慮しなくてはならない。基本計画に盛り込む事項については、世界の情勢、時代の変化に柔軟に対応するため、基本法で詳細に規定せず、主要事項にとどめることが適当である。また、その策定手続として、政府はあらかじめ、新たに設置される多文化共生推進会議の意見を聴くべきである。計画を変更する場合にも、同様の手続を経なければならない。

都道府県も同様に基本計画の策定を義務づけるべきである。人口規模の大きい市町村においても基本計画の策定が望ましい。

⑤年次報告

多文化共生社会の形成の状況および多文化共生社会の形成の推進に関する施策について、広く市民の理解を得るため、政府は、毎年国会に、多文化共生社会の形成の状況および多文化共生社会の形成の推進に関して講じた施策について報告し、多文化共生白書を発行すべきである。

⑥市民の理解を深めるための措置

多文化共生社会の形成を推進する上では、市民の意識の中に長い時間をかけて形成されてきた外国人や民族的少数者に対する固定観念が、大きな障害になっている。こうしたことを踏まえ、国および地方公共団体は、多文化共生社会について市民の理解が深まるよう、必要な措置を講じなければならない。

⑦推進体制

内閣府に、多文化共生推進会議（以下「会議」という）を置く。都道府県も、同様な会議を置く。会議の役割は、以下の三つである。第1に、多文化共生基本計画の原案を策定することである。第2に、基本計画の内容にかかわる事項に関して、調査審議し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣および関係各大臣に対し、意見を述べることである。第3に、政府が実施する多文化共生社会の形成の推進に関する施策の実施状況を監視し、および政府の施策が多文化共生社会の形成の推進に及ぼす影響を調査し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣および関係各大臣に対し、意見を述べることである。

会議は、議長および議員24人以内をもって組織する。議長は内閣官房長官をもって充てる。議員は、内閣官房長官以外の国务大臣のうちから内閣総理大臣が指定する者、および多文化共生社会の形成の推進に関し優れた識見を有する者（外国人および民族的少数者を含む）のうちから内閣総理大臣が任命する者をもって充てる。

⑧苦情等の処理

多文化共生社会の形成の推進が実効性をもつには、国および都道府県が、多文化共生社会の形成の推進に関する施策や多文化共生社会の形成の推進に影響を及ぼすと認められる施策についての苦情の処理のために必要な措置を講じる必要がある。また、国籍や民族による差別的取り扱いなど、多文化共生社会の形成の推進を阻害する要因によって人権が侵害された場合の被害者救済措置を講じるべきである。

⑨市民活動を促進するための措置

地方公共団体は、市民団体が多文化共生社会の形成の推進に関して行う活動を支援するため、情報の提供その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。また、行政と市民の協働の重要性が様々な分野で指摘されているが、多文化共生の分野でも極めて重要である。

⑩調査研究

国および都道府県は、基礎統計の収集や実態調査のほか、社会における制度または慣行が多文化共生社会の形成の推進に及ぼす影響に関する調査研究など、施策の策定に必要な調査研究を推進すべきである。

おわりに

多文化共生社会の形成の推進のためには、基本法の制定と同時に、以下に述べるような法制度の整備も必要である。まず、外国人および民族的少数者の平等な社会参加を実現するには、法律による差別の禁止が欠かせない。また、日本国民と外国人を地域社会の対等な構成員として位置づけるためには、外国人も住民基本台帳への記載を認めるべきである。永住者については、社会統合政策の一環として、地方参政権を通じた政治参加の道を開くことが重要である。

そこで、多文化共生社会の形成を推進する基本的な法制度として、多文化共生社会基本法の制定に加え、民族差別禁止法の制定、住民基本台帳法の改定³⁰、および永住外国人に地方参政権を保障するための公職選挙法と地方自治法の改定が必要である。また、日本と朝鮮民主主義人民共和国の国交正常化の期待が高まっているが、現在、外国人登録者の三分の一を占める旧植民地出身者とその子孫に関する国籍選択権、戦後補償、民族教育の保障などを定めた法律を制定すべきである。

本稿で論じてきた多文化共生社会の形成の推進は、出入国政策、すなわち在留資格制度の運用による新規入国外国人の受入れ政策と密接に結びついている。日本はあと数年で人口減少が始まることが予想されており、現在のところ景気の低迷が続いているとはいえ、今後は、外国人受入れをより積極的に推進すべきとの議論が政府の内外で高まることが予想される。

出入国政策においては、将来人口の推計および日本経済と世界経済の動向にもとづき、外国人受入れに関する中長期的な計画を定め、入管法を抜本的に改定することが必要になるであろう。その際、新たな外国人の受入れを、労働力ないし人口の「補充」といった観点のみからおこない、社会統合の課題を軽視するならば、すでに現在、受入れ態勢の不備によって生じている問題をさらに悪化させるだけである。

外国人の定住化が進み、永住許可を得る外国人や外国にルーツをもつ日本国籍者の更なる増大が予想されるなか、従来の「出入国管理」を中心とする日本の外国人政策を、民族的少数者にかかわる領域も含めた社会統合政策を中心とするものに転換し、多文化共生社会の形成を推進しなければならない。そのためには、多文化共生社会基本法の制定が必要なのである。

1 「欧州左派、退潮の背景—移民流入不安が追い打ち」『日本経済新聞』2002年6月25日夕刊。

2 戦争と移民・難民問題の関連については、入江昭「『戦争』と難民問題」『朝日新聞』2002年9月3日夕刊、参照。

3 2000年から2050年の間に高齢者の比率は、スペインは17%から38%へ、イタリアは18%から36%へ、日本は17%から36%へ、ドイツは16%から31%へと増加する。今後50年の人口減少率は、スペインが22%、イタリアが25%、日本とドイツが14%である。Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, “World Population Prospects: The 2000 Revision,” and “World Population Ageing 1950-2050” [<http://www.un.org/esa/population/unpop.html>]

- 4 先進国全体の人口は今後 50 年間、約 12 億人で変化がないが、米国やカナダ、オーストラリアのような「移民国家」では、人口が大きく増える。例えば、米国は 2 億 8 千万人（2000 年）から 4 億人（2050 年）へと 4 割も増加する。これらの国でも高齢化は進み、米国の高齢者の比率は、12%から 21%に増加する。<http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>。
- 5 法務省入国管理局は、IT 戦略本部が 2001 年 1 月に決定した「e-Japan 戦略」等を受け、中国や韓国などの IT 専門家の受入れを推進するため、同年 12 月と 2002 年 7 月の 2 度にわたって、「技術」の在留資格に関する上陸許可基準の緩和を行っている（平林毅「外国人 IT 技術者受入れに関する法務省告示の一部改正」『国際人流』2002 年 9 月号、39-40 頁）。「IT 技術者が足りないーソフト開発、外国人が救う」『日本経済新聞』2002 年 9 月 22 日も参照。
- 6 国立社会保障・人口問題研究所編『日本の将来推計人口（平成 14 年 1 月推計）』（厚生統計協会、2002 年）。
- 7 「日経連会長 外国人受け入れ、単純労働も解禁を」『日本経済新聞』2001 年 8 月 4 日朝刊、経済団体連合会意見書「新たな成長基盤の構築に向けた提言」（2002 年 4 月）の「6. 雇用政策の見直しー（2）外国人労働者の受け入れに関する検討」参照。
- 8 外国人受入れの歴史に関する記述は、山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子「多民族国家・日本の構想」『世界』2001 年 7 月号、142-146 頁、に基づいている。
- 9 「東京の赤ちゃん、国際化急ピッチ パパかママが外国人、区部の 7 %」『朝日新聞』1999 年 10 月 8 日夕刊。
- 10 「不法滞在 21 人が出頭ー『在留許可』を求める」『朝日新聞』1999 年 9 月 2 日朝刊。
- 11 2002 年 3 月に、滋賀県米原町では全国で初めて永住外国人に住民投票を認めたが、外国人の政治参加を推進する上で大変意義深い。愛知県高浜市が今年 6 月に全国で初めて常設型の住民投票制度において外国人の投票権を認めたことも、注目に値する。
- 12 市民団体による日本の難民政策への批判については、難民受入れのあり方を考えるネットワーク準備会編『難民鎖国日本を変えよう』（現代人文社、2002 年）参照。
- 13 2001 年の難民認定数は、米国 28,304 人、ドイツ 22,719 人、英国 19,055 人、フランス 7,429 人に対して、日本は 26 人である（『難民鎖国日本を変えよう！』58 頁）。
- 14 山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子「多民族国家・日本の構想」『世界』2001 年 7 月号、148-150 頁、参照。
- 15 田中宏は、1982 年の社会保障法制の転換は、日本社会の構成員として外国人を認める意義があったことを強調している（田中宏『在日外国人（新版）』岩波書店、1995 年、164 頁）。
- 16 小山信幸「在留資格『永住者』について」『国際人流』1998 年 11 月号、25-27 頁。
- 17 平林毅「在留期間の見直しについて」『国際人流』1999 年 11 月号、52-53 頁。
- 18 外国人雇用問題研究会『外国人雇用問題研究会報告書』（2002 年 7 月）、[\[http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html\]](http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html)
- 19 総理府に設置された男女共同参画審議会の答申「男女共同参画社会基本法についてー男女共同参画社会を形成するための基礎的条件づくりー」（1998 年 11 月）を参考にした。[\[http://www.gender.go.jp/toshin/toshin-index.html\]](http://www.gender.go.jp/toshin/toshin-index.html)
- 20 トーマス・ハンマー「序 民主主義 VS 国民国家」『永住市民と国民国家』（明石書店、1999 年）、7-14 頁。
- 21 「EU 首脳会議：不法移民対策打ち出し閉幕」『毎日新聞』2002 年 6 月 22 日。
- 22 二宮正人「ブラジル人ー在日子弟を非行から守れ」『朝日新聞』2002 年 3 月 21 日朝刊。
- 23 1997 年には、愛知県小牧市で 14 歳のブラジル人少年が、日本人少年たちによって殺害されるという痛ましい事件が起きている（西野瑠美子『エルクラノはなぜ殺されたのか』明石書店、1999 年）参照。
- 24 いずれも 2000 年の調査。外国人集住都市会議（2002 年 9 月 27 日）に出席した行政関係者からの聞き取りに基づく。
- 25 全国自治体病院協議会の 1999 年度のアナケート調査によると、回答した全国の自治体

病院の約3割に未収金があり、その総額は2億円近かった（「外国人の緊急医療」『京都新聞』2002年8月19日）。

²⁶ 「外国人と右翼ら対立―団地緊張 愛知県警が出動」『中日新聞』1999年6月8日。

²⁷ 内藤正典「石原発言『支持』のもつ意味」『朝日新聞』2000年5月17日朝刊。

²⁸ 男女共同参画審議会基本問題部会「男女共同参画社会基本法（仮称）の論点整理―男女共同参画社会を形成するための基礎的条件づくり―」（1998年6月）を参考にした。

[<http://www.gender.go.jp/conference/1.html>]

²⁹ 「男女共同参画社会基本法について―男女共同参画社会を形成するための基礎的条件づくり―」（1998年11月）参照。

³⁰ 2002年8月に導入された住民基本台帳ネットワークシステムは、プライバシー保護の観点から厳しい批判を受けている。外国人の住民基本台帳への記載は、プライバシー保護の問題を解決した上で進めるべきことは言うまでもない。